INTRODUCTION

The Canada Pension Plan Advisory Committee is a statutory body comprising private citizens who are appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public. Its duties are to review the operation of the Canada Pension Plan, the adequacy of coverage and benefits payable under the Plan, and the state of the Canada Pension Plan Investment Fund.

The Advisory Committee is submitting a report on "Proposed Changes to Canada Pension Plan Disability Benefits". The report recommends a substantial easing of the current minimum contributory requirements for disability benefits under the CPP and an increase in the level of benefits. These recommendations come at a time when the Government of Canada is involved in a major federal-provincial study of a comprehensive disability protection program. Thus, the Advisory Committee's recommendations serve as a valuable contribution to that review.

Monique Bégin

Minister of
National Health and Welfare

Canada Pension Plan advisory committee | Brooke Claxton Bldg., 15th Floor, Tunney's Pasture, Ottawa, K1A 0L4
Régime de pensions du Canada comité consultatif

November 26, 1982

The Honourable Monique Bégin,
Minister of National Health and Welfare,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A6

Dear Madam Bégin:

At its meeting of November 1 and 2, 1982, the Canada Pension Plan Advisory Committee approved for submission to you, the attached report entitled Changes to Canada Pension Plan Disability Benefits.

It is hoped that the two recommendations for change included in the report will eventually be adopted, as the Committee believes they would substantially contribute towards improving the well-being of the disabled.

Respectfully submitted,

Robert D. Baldwin

R.D. Baldwin
Chairman

PREFACE

The Canada Pension Plan Advisory Committee has examined both the eligibility requirements for receipt of Canada Pension Plan disability benefits and the level of benefits payable. Based on this examination, the Committee wishes to recommend changes to the eligibility conditions and to benefit levels, as outlined below.

INTRODUCTION

Persons with a physical or mental impairment that satisfies the definition of disability in s.43(2) of the Canada Pension Plan, and who have contributed to the Canada Pension Plan (CPP) for at least five years, may be eligible for a CPP disability benefit. In 1982, the benefit amount payable is up to $301.42 per month.

The disability provisions in the CPP have been criticized because benefits are difficult to receive as a result of the minimum five years of contributions and because of the legislation's strict definition of disability. Benefits have also been criticized as too low. This report discusses these criticisms of CPP disability benefits and presents three possibilities for change.

DESCRIPTION OF BENEFITS

Canada Pension Plan disability benefits are composed of a flat-rate component of $70.68 per month in 1982, plus an earnings-related component of up to $230.74 per month. The latter component is based on the disabled contributor's actual contributions to the Plan. This earnings-related component is 75% of the imputed retirement pension, that is, the retirement pension that would be payable if benefits were calculated over the contributory period of the later of 1966 or age 18 until the time the disability benefit is payable, rather than to age 65. In 1981 there were 93,435 disability pensioners who received $270 million in benefits. These benefits were 11% of total benefits paid by the CPP in 1981.

FACTORS AFFECTING CHANGES TO THE CANADA PENSION PLAN

Two factors must be taken into account when considering changes to the CPP: the federal-provincial nature of the Plan, and any impact of the change on the financing of the Plan.

...2

First, major changes to the CPP, such as changes in the general level of benefits, require approval of the Parliament of Canada and 2/3 of the provinces (at least seven) having 2/3 of the population. This stipulation gives Ontario an effective veto over any major changes, as that province has more than 1/3 of the Canadian population. In addition, Canada must give the provinces three years notice of changes unless such notice is waived by approval of all provinces.

Second, changes to the CPP will affect the financing of the Plan. Excess contributions to the CPP (that is, funds not required to meet the immediate costs of benefits and expenses) are loaned to the provinces in proportion to the contributions to the fund made by residents of each province. These loans earn interest income for the CPP Investment Fund. The Department of Insurance has estimated that by 1985, revenues from employee/employer contributions will not be sufficient to pay benefits and administrative expenses in that year. Thus, in 1985 there will be no excess contributions and, for the first time, the amount of money provinces will have to pay to the fund in the form of interest on their loans will exceed the amount they can borrow as new loans, that is, for the first time, the provinces will experience a negative cash flow. This year, 1985, is often referred to as Critical Year 1. If there were to be changes to the CPP which result in increased benefit expenditures, this would advance Critical Year 1: that is, there would be a net cash flow from the provinces to the CPP Investment Fund earlier than 1985.

IMPACT OF CHANGES ON CPP CONTRIBUTION RATE

However, a negative cash flow for the provinces is simply a convenient benchmark for viewing the CPP's fund; it does not affect the ability of the fund to continue to pay benefits*. As noted above, changes to the CPP that increase expenditures will advance the critical year (1985)

* For a more complete description of the nature of CPP, see Appendix B of Minimum Contributory Requirement for Survivors' and Disability Benefits, A Report to the Minister of National Health and Welfare from the Canada Pension Plan Advisory Committee, June 1980.

...3

when provinces will have to pay back to the Investment Fund more money than they can borrow. Whether there should be increases in the CPP's 3.6% contribution rate to pay for the increased benefits and/or to maintain 1985 as the critical year is another and quite distinct issue. There is no automatic mechanism for increasing the contribution rate to finance new benefits. The need to increase the contribution rate in these circumstances cannot be separated from the issue of the overall financing and funding of the CPP. This issue is presently under consideration by federal and provincial governments, following a study by officials of these governments and was considered in a report of the Canada Pension Plan Advisory Committee, The Funding Principles of the Canada Pension Plan.

POSSIBILITIES FOR CHANGE TO CPP DISABILITY BENEFITS

This report lists a number of possibilities for change to CPP disability benefits.

1. Liberalize the Definition of Disability

Since the CPP is an earnings-related contributory scheme, the definition of what constitutes a disability is related to the applicant's ability to work. The legislation stipulates that persons receiving CPP disability benefits must be incapable of pursuing any substantially gainful employment on a regular basis. Section 43(2) of the Canada Pension Plan is:

"(2) For the purposes of this Act,

(a) a person shall be considered to be disabled only if he is determined in prescribed manner to be suffering from a severe and prolonged mental or physical disability, and for the purposes of this paragraph,

(i) a disability is severe only if by reason thereof the person in respect of whom the determination is made is incapable regularly of pursuing any substantially gainful occupation, and

...4

(ii) a disability is prolonged only if it is determined in prescribed manner that such disability is likely to be long continued and of indefinite duration or is likely to result in death; and

(b) a person shall be deemed to have become or to have ceased to be disabled at such time as is determined in prescribed manner to be the time when he became or ceased to be, as the case may be, disabled, but in no case shall a person be deemed to have become disabled earlier than 12 months before the time of the making of any application in respect of which the determination is made."

In effect, CPP disability beneficiaries are unlikely to be able to earn any substantial wage or salary on a continuing basis. This is why, relative to definitions of what constitutes a disability under other public and private programs providing disability benefits, the CPP's definition is strict. The strict definition of disability is reflected in the statistics on CPP disability pensioners: 84% are 50 years and over and 55% suffer from two of seventeen classes of principle diagnoses - diseases of the circulatory system and diseases of the musculoskeletal system and connective tissues. Less than one percent are under 30 years and only five percent are disabled due to accidents, poisonings and violence.*

Most proposals for change to the definition of disability are directed at making it easier to qualify for disability benefits. A feature of many proposals is to create work and rehabilitation incentives to allow disability pensioners to earn some income, while retaining some or all of their benefits. However, such definitions could cause serious administrative problems in terms of the Plan's ability to assess applicants and monitor beneficiaries as a more liberal definition implies the CPP would have to set up and administer an active rehabilitation program. In addition, a change

* Canada Pension Plan Statistical Bulletin, December 1981, Vol. 13, No. 4.

...5

in definition could possibly have the effect of creating work and rehabilitation disincentives for those persons who are presently employed and who have some degree of disability, but who do not qualify for CPP disability benefits.

It is not possible to provide cost estimates of the impact of changes in the definition because of the unknown number of new people that could be involved and because of induced behavioural change.

RECOMMENDATION:

At the present time the Canada Pension Plan's definition of disability should not be altered. However, based on the above considerations, the definition should be studied further in relation to recommendations 39 and 40 in Obstacles, the Report of the Special Committee on the Disabled and the Handicapped, that dealt with a disability insurance program and expansion of the Canada Pension Plan to aid disabled persons.

2. Lower the Minimum Eligibility Requirements

The current requirements to be entitled to CPP disability benefits (s.44(2)) are for a contributor to have contributed either:

(a) for at least five (5) calendar years and at least 1/3 of the calendar years in the contributory period, and five (5) of the last ten (10) years if the contributory period is more than ten (10) years long; or

(b) 10 calendar years and 5 of the last 10.

Since the minimum contributory period increases by one year in every three, on January 1, 1981, it became six years rather than five years for those who were 18 or over when the Plan commenced in 1966.

These rules subject the applicant to tests of recency and attachment. Recency is established if the contributor has contributed in five of the last ten calendar years. Attachment requires contributions in at least five calendar years and for either at least 1/3 of the years of the individual's contributory

...6

period or ten calendar years, whichever is less. These minimum contributory requirements were established as justification of the substantial flat-rate component of CPP disability benefits.

In the June 1980 report referred to above, the Canada Pension Plan Advisory Committee recommended that the objectives of the Plan would best be met with respect to recent attachment to the labour force, and the contributor best protected against loss of income following disability, if the minimum contributory requirements for award of a disability pension could be satisfied by contributions in one of the last two calendar years.

By recommending that the new minimum requirement be an addition to, and not a replacement for existing requirements, the Committee proposed to protect the position of a person who may have qualified under the the existing proposal.

If this change were implemented, only a small number of additional people are expected to qualify because it would mainly benefit younger people who have just entered the labour force, and persons with interrupted work patterns. Relatively few people in these groups become permanently and severely disabled so as to result in their complete exclusion from the labour force. The Department of Insurance estimates no measurable cost increases. There would be no impact on Critical Year 1; that is, it stays at 1985.

RECOMMENDATION: A disabled applicant should qualify for benefits if he/she has made at least one contribution in one of the last two years.

3. Increase the Level of Benefits

An October 1980 survey of CPP disability pensioners* undertaken by the Department of National Health and Welfare shows that the bulk of CPP disability pensioners have low incomes and that there

---

* Report of the Survey of Canada Pension Plan Disability Benefit Recipients September 1980, National Health and Welfare, May 1981.

...7

is widespread poverty among this group. Some 25% had incomes from all sources of under $3000, or less than 60% of the Statistics Canada low-income cut-off of $4805 in 1979. Forty-two percent of disability pensioners have personal income below that poverty line and 55% of single, separated and divorced people are under this level.

These persons are poor because they can't work owing to their disability, and because CPP benefits are low. Maximum benefits receivable in 1982 (and most disability pensioners would receive benefits at less than the maximum), of $301.42 per month (or $3617 annually) are 54% of the Statistics Canada low-income cut-off for an unattached person ($6651) and 38% of the level for a couple ($9642)*, and 66% of the maximum Old Age Security/Guaranteed Income Supplement benefit of $456.36 per month for singles in January-March 1982. The Quebec Pension Plan (QPP), provides a much larger flat-rate benefit ($181.18 per month) so that total disability benefits under that Plan ($411.92) are 74% and 51% of the respective Statistics Canada low-income cut-offs.

Disability benefits under the Canada Pension Plan could be improved by:

(i) increasing the flat-rate component from its present (1982) level of $70.68 per month to a much higher level, such as the equivalent of the Old Age Security (OAS) pension of $227.73 per month that prevailed in January to March 1982; and

(ii) raising the earning-related component from 75% of the contributor's imputed retirement pension to 100% (from $230.74 to $307.65 per month).

This proposal is put forward because the level of benefits under the Old Age Security Act has come to be viewed as a basic minimum benefit for pensioners. Thus, under this proposal, the benefit available to the disabled person would be equal to that of the retired person who receives both OAS and a CPP benefit. When

*Based on the 1969-based Low-Income Cut-offs, updated to 1982, for community size of 30,000 to 99,999.

...8

the disability pensioner reaches 65, the flat-rate CPP component would be replaced with the OAS benefit of the same amount and the earnings-related component of the CPP disability benefit would become a CPP retirement pension of the same amount. The benefits received by the pensioner would remain exactly the same.

If both components were increased for 1982, it would raise maximum disability benefits from $301.42 per month or $3617 annually to $535.38 per month or $6425 annually, or to about 97% of the Statistics Canada low-income cut-off for unattached individuals and 67% of the cut-off for couples. A flat-rate benefit of $227.73 monthly still would be only 41% of the low-income cut-off for a single person.

The following table presents results of Department of Insurance simulations of these proposals. The assumed date of implementation is January 1982.

Table 1

IMPACT OF INCREASING DISABILITY BENEFITS ON BENEFIT EXPENDITURES IN 1982 AND ON CRITICAL YEAR 1

Change	Increased Benefit Cost in 1982 ($ millions)	Percent Increases		Critical Year 1
		Disability Benefits %	All Benefits %	
Increase flat-rate component	197	65.5	6.6	1984
Increase earnings-related component	71	23.6	2.4	1985 (no change)
Increase both components	269	89.5	9.0	1983

RECOMMENDATION: The flat-rate component of the CPP disability benefit should be increased to the equivalent of the monthly Old Age Security pension and the earnings-related component should be raised from 75% of the contributor's imputed retirement pension to 100%.

...9

CONCLUSION

This Committee is pleased to have had an opportunity to examine Canada Pension Plan disability benefits and to contribute to the present federal-provincial study of a comprehensive disability protection program. It is hoped that these recommendations for change will eventually be adopted, as the Committee believes they will contribute substantially towards improving the well-being of the disabled.

INTRODUCTION

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada est un organisme officiel composé de membres nommés pour représenter les salariés, les employeurs, les travailleurs autonomes et le public. Ses fonctions consistent à examiner l'application de la Loi, la suffisance de la garantie et du montant des prestations prévues, et l'état du Fonds de placement du Régime de pensions du Canada.

Voici que le Comité consultatif présente un rapport intitulé Changements proposés aux prestations d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada. Ce rapport recommande d'assouplir de façon importante les exigences contributives minimales actuelles pour les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada et d'augmenter le niveau des prestations. Ces recommandations sont formulées au moment où le Gouvernement du Canada participe à une étude fédérale-provinciale importante relativement à un programme général de protection en matière d'invalidité. Les recommandations du Comité consultatif constituent par conséquent un élément important de cette étude.

La Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être sociale

Monique Bégin

Canada Pension Plan advisory committee
Régime de pensions du Canada comité consultatif
Brooke Claxton Bldg., 16th Floor, Tunney's Pasture, Ottawa, K1A 0L4

le 26 novembre 1982

L'honorable Monique Bégin
Ministre de la Santé nationale et
du Bien-être social
Chambre des communes
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A6

Madame la Ministre,

Au cours de ses séances des 1 et 2 novembre dernier, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a donné son approbation pour que je vous soumette le présent rapport intitulé Changements proposés aux prestations d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada.

Nous espérons que les deux recommandations énoncées dans le rapport, en ce qui a trait aux modifications à apporter au Régime, soient adoptées puisque nous croyons qu'elles contribueront à l'amélioration du sort des invalides.

Je vous prie d'agréer, Madame la ministre, l'expression de ma haute considération.

Le Président,

Robert D. Baldwin

R.D. Baldwin

PRÉFACE

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a examiné les exigences en matière d'admissibilité concernant le versement de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada et le niveau des prestations versées. A la suite de cet examen, le Comité recommande des changements aux conditions d'admissibilité et aux niveaux des prestations, qui sont énoncés ci-dessous.

INTRODUCTION

Les personnes ayant une infirmité physique ou mentale, qui satisfait à la définition de l'invalidité en vertu de l'article 43(2) du Régime de pensions du Canada et qui ont contribué au Régime de pensions du Canada (RPC) pendant au moins cinq ans, peuvent être admissibles à une prestation d'invalidité du RPC. En 1982, le montant des prestations versé s'élève à 301,42 $ par mois.

Les dispositions du RPC relatives à l'invalidité ont été critiquées parce qu'il est difficile de recevoir des prestations par suite des cinq années minimales de cotisations, et, en raison de la définition stricte de l'invalidité par la loi. On se plaint aussi que les prestations ne sont pas assez élevées. Le présent rapport présente ces critiques relatives aux prestations d'invalidité du RPC, ainsi que trois possibilités de changement.

DESCRIPTION DES PRESTATIONS

Les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada se composent d'une partie à taux uniforme représentant 70,68 $ par mois en 1982 et une partie liée aux gains d'un montant maximal de 230,74 $ par mois. La dernière partie est établie en fonction des cotisations véritables au Régime versées par le cotisant invalide. Cette partie liée aux gains représente 75% de la pension de retraite imputée, c'est-à-dire la pension de retraite qui serait versée si les prestations étaient calculées pour la période cotisable commençant en 1966 ou à l'âge de 18 ans (en prenant la date la plus éloignée) jusqu'au moment où les prestations d'invalidité sont versées, plutôt qu'à

...2

l'âge de 65 ans. En 1981, 93 435 pensionnés invalides ont touché des prestations d'une valeur de 270 millions de dollars. Ces prestations représentaient 11 % des prestations totales versées par le RPC en 1981.

FACTEURS QUI ONT DES RÉPERCUSSIONS SUR TOUS CHANGEMENTS APPORTÉS AU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Il faut considérer les deux facteurs suivants avant d'apporter des changements au RPC: la nature fédérale-provincial du Régime et toute répercussion que le changement pourrait avoir sur le financement du Régime.

Premièrement, d'importants changements au RPC, comme les changements concernant le niveau général des prestations, nécessitent l'approbation du Parlement du Canada et des deux tiers des provinces (au moins sept) qui groupent les deux tiers de la population. Cette condition donne à l'Ontario un droit de veto efficace sur tout important changement puisque cette province groupe plus d'un tiers de la population canadienne. De plus, le Canada doit donner aux provinces un avis de trois ans relativement aux changements proposés à moins que toutes les provinces acceptent d'écarter cet avis.

Deuxièment, des changements au RPC auront des répercussions sur le financement du Régime. Les contributions supplémentaires au RPC (c'est-à-dire les fonds qui ne sont pas nécessaires pour défrayer les coûts immédiats des prestations et des dépenses) sont prêtées aux provinces au prorata des contributions au fonds effectuées par les résidents de chaque province. Ces prêts permettent la réalisation d'un revenu en intérêts pour le fonds de placement du RPC. Le ministère des Assurances du Canada a estimé que d'ici 1985 les revenus composés des cotisations des employés et des employeurs ne seront pas assez suffisants pour payer les prestations et les dépenses administratives pour cette année-là. Ainsi, il n'y aura pas de cotisations supplémentaires en 1985 et, pour la première fois, les sommes que devront payer les provinces au fonds sous forme d'intérêt concernant leurs emprunts dépasseront le montant qu'elles pourront emprunter; c'est-à-dire, pour la première fois, les provinces auront

...3

des mouvements de trésorerie négatifs. On cite souvent l'année 1985 comme la première année critique. Si l'on apportait des changements au RPC qui entraîneraient une augmentation des dépenses en matière de prestations, la première année critique ferait son apparition plut tôt; c'est-à-dire qu'il y aurait des mouvements de trésorerie nets des provinces au fonds de placement du RPC avant 1985.

RÉPERCUSSIONS DES CHANGEMENTS APPORTÉS AU TAUX DE COTISATIONS DU RPC

Cependant, des mouvements de trésorerie négatifs pour les provinces ne sont qu'un point de référence utile pour étudier le fonds du RPC; ils n'ont pas de répercussions sur l'aptitude du fonds à continuer à verser des prestations*. Comme il est mentionné ci-dessus, des changements au RPC qui augmenteraient les dépenses feraient avancer l'année critique à 1985, moment où les provinces auraient à rembourser au fonds de placement des sommes qui dépasseraient celles qu'elles pourraient emprunter. La question relative à l'augmentation du taux de cotisations de 3,6 % du RPC pour compenser l'augmentation des prestations ou pour maintenir 1985 comme l'année critique est une préoccupation très distincte. Il n'existe aucun mécanisme automatique pour augmenter le taux de cotisations en vue du financement des nouvelles prestations. Le besoin d'augmenter le taux de cotisations dans ces circonstances ne peut pas être séparé de la question du financement général du RPC. Cette question est étudiée à l'heure actuelle par les gouvernements fédéral et provinciaux, à la suite d'une étude préparée par les agents de ces gouvernements, et a été examinée dans un rapport du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada portant sur les principes de financement du Régime de pensions du Canada.

---

* Pour une description plus complète de la nature du RPC, voir l'annexe B de Conditions de cotisations minimales en vue des prestations de survivant et d'invalidité, un rapport à l'intention de la Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social présenté par le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada, juin 1980.

...4

POSSIBILITÉS DE CHANGEMENTS EN CE QUI A TRAIT AUX PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RPC

Le présent rapport énonce un certain nombre de possibiltés de changement des prestations d'invalidité du RPC.

1. Libéralisation de la définition de l'invalidité

Comme le RPC est un régime à cotisations lié aux gains, la définition de l'invalidité porte sur l'aptitude du candidat à travailler. D'après la Loi, les personnes touchant des prestations d'invalidité du RPC doivent être régulièrement incapables de détenir une occupation véritablement rémunératrice. L'article 43(2) du Régime de pensions du Canada énonce ce qui suit:

"(2) Aux fins de la présente loi,

(a) une personne n'est considérée comme invalide que si elle est déclarée, de la manière prescrite, atteinte d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée, et aux fins du présent alinéa,

i) une invalidité n'est grave que si elle rend la personne, à laquelle se rapporte la déclaration, régulièrement incapable de détenir une occupation véritablement rémunératrice, et

ii) une invalidité n'est prolongée que si elle est déclarée, de la manière prescrite, devoir vraisemenblablement durer pendant une période longue et indéfinie ou devoir entraîner vraisemblablement le décès; et

(b) une personne est censée être devenu ou avoir cessé d'être invalide à l'époque qui est déterminée, de la manière prescrite, être celle où elle est devenue ou a cessé d'être, selon le cas,

...5

invalide, mais en aucune circonstance une personne n'est censée être devenue invalide à une époque antérieure de plus de douze mois à la date de la présentation d'une demande à l'égard de laquelle la détermination a été établie."

En effet, les bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC ne pourront sans doute pas gagner de façon continue un salaire assez important. C'est pour cette raison que la définition du RPC est stricte par rapport aux définitions de l'invalidité dans le cadre d'autres programmes publics et privés qui assurent des prestations d'invalidité. La définition stricte de l'invalidité se reflète dans les statistiques sur les pensionnés touchant des prestations d'invalidité du RPC: 84 % ont 50 ans et plus et 55 % souffrent de deux des dix-sept causes principales d'invalidité - maladies de l'appareil circulatoire et maladies des os et des organes du mouvement. Moins d'un pour cent n'ont pas 30 ans et seulement 5 % sont invalides en raison d'accidents, d'empoisonnements et de traumatismes*.

La plupart des propositions concernant le changement de la définition d'invalidité visent à adoucir les conditions d'admissibilité aux prestations d'invalidité. Un grand nombre de propositions favorisent la création de stimulants en matière de travail et de réadaptation pour permettre aux pensionnés invalides de gagner un certain revenu tout en conservant une partie ou l'ensemble de leur prestations. Cependant, de telles définitions pourraient causer de sérieux problèmes administratifs en ce qui a trait à l'aptitude du Régime à évaluer les candidats et à contrôler les bénéficiaires puisqu'une libéralisation de la définition d'invalidité supposerait que le RPC devrait établir et administrer un programme de réadaption actif. De plus, un changement dans la définition pourrait possiblement créer des

---

* Bulletin statistique du Régime de pensions du Canada, Décembre 1981, volume 13, n°4

...6

désincitations en matière de travail et de réadaptation pour les personnes qui travaillent à l'heure actuelle et qui ont une certaine infirmité mais qui ne sont pas admissibles aux prestations d'invalidité du RPC.

Il est impossible de prévoir les coûts des répercussions des changements apportés à la définition en raison du nombre inconnu de nouvelles personnes qui pourraient être visées et du changement de comportement provoqué.

RECOMMANDATION:

A l'heure actuelle, la définition de l'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada ne devrait pas être modifiée. Cependant, d'après les raisons susmentionnées, il y aurait lieu d'étudier davantage la définition en tenant compte des recommendations 39 et 40 du document Obstacles, le rapport du Comité spécial concernant les invalides et les handicapés, qui portent sur l'établissement d'un programme d'assurance-invalidité et sur l'étendue de l'application du Régime de pensions du Canada pour aider les personnes invalides.

2. Adoucissement des exigences minimales en matière d'admissibilté

En vertu des exigences actuelles pour être admissibles aux prestations d'invalidité du RPC (article 44(2)), un cotisant doit avoir contribué:

a) pendant au moins 5 années civiles et au moins un tiers du nombre total d'années civiles dans la période cotisable, et pendant 5 des 10 dernières années si la période cotisable est supérieure à 10 années; ou

b) pendant 10 années civiles et 5 des dix dernières années.

...7

Comme la période cotisable minimale augmente d'une année tous les trois ans, au 1er janiver 1981 l'exigence minimale est devenue six ans au lieu de cinq ans pour les personnes qui avaient au moins 18 ans à la mise en vigueur du Régime en 1966.

Ces règles exposent le demandeur aux épreuves relatives à la participation récente et à la durée d'activité. La participation récente est établie si le cotisant a contribué pendant les cinq des dix dernières années civiles. Le taux d'activité nécessite des cotisations pendant au moins 5 années civiles et au moins un tiers du nombre d'années au cours desquelles la personne a cotisé ou pendant 10 années civiles, en considérant la période la plus courte. Ces exigences contributives minimales ont été établies pour justifier le taux important uniforme des prestations d'invalidité du RPC.

Dans le rapport de juin 1980 susmentionné, le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada a recommandé que les objectifs du Régime seraient réalisés de façon plus adéquate en ce qui a trait à la participation récente dans la population active et le cotisant serait mieux protégé contre la perte de revenu une fois invalide si les exigences contributives minimales relativement au versement de prestations d'invalidité pouvaient être satisfaites par les cotisations dans l'une des deux dernières années civiles.

En recommandant que la nouvelle exigence minimale représente une adjonction et non un remplacement des exigences existantes, le Comité a proposé de protéger la situation d'une personne qui pouvait répondre aux exigences d'admissibilité en vertu de la proposition existante.

Si ce changement devait être mis en application, un nombre restreint de nouveaux candidats pourrait être admissibles aux prestations parce que cette disposition favoriserait surtout les jeunes qui viennent juste d'entrer sur le marché du travail et les personnes qui

...8

travaillent de façon interrompue. Très peu de ces personnes deviennent invalides de façon permanente et grave, ce qui entraînerait leur exclusion complète de la population active. Le ministère des Assurances du Canada ne prévoit aucune augmentation de coûts mesurable. Il ne devrait pas y avoir de répercussions sur la première année critique; c'est-à-dire, on garde l'année 1985.

RECOMMANDATION: Un demandeur invalide devrait être admissible aux prestations s'il a versé au moins une contribution au cours de l'une des deux dernières années.

3. Augmentation du niveau des prestations

Une étude sur les pensionnés du RPC touchant des prestations d'invalidité* entreprise en octobre 1980 par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social indique que la plupart des pensionnés du RPC touchant des prestations d'invalidité ont des revenus faibles et qu'ils sont la plupart du temps pauvres. Quelque 25 % des pensionnés touchaient des revenus inférieurs à 3 000 $ ou inférieurs à 60 % du seuil de faible revenu de Statistique Canada établi à 4 805 $ en 1979. Quarante-deux pour cent des pensionnés touchant des prestations d'invalidité avaient un revenu personnel inférieur au seuil de la pauvreté et 55 % des personnes célibataires, séparées et divorcées touchent un revenu inférieur à ce niveau.

* Rapport de l'Enquête effectuée auprès des bénéficiaires de prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada, septembre 1980, Santé nationale et Bien-être social, mai 1981.

Ces personnes sont pauvres parce qu'elles sont incapables de travailler en raison de leur invalidité et que les prestations du RPC sont trop minimes. Les prestations maximales (la plupart des pensionnés invalides ne toucheront pas les prestations maximales) qui s'élèvent à 301,42 $ par mois en 1982 (ou 3 617 $ par année) représentent 54 % du seuil de faible revenu de Statistique Canada pour une personne célibataire (6 651 $) et 38 % du taux d'un couple (9 642 $)*, et 66 % des prestations maximales de la Sécurité de la vieillesse/du Supplément de revenu garanti d'un montant de 456,36 $ par mois pour les célibataires de janvier à mars 1982. Le Régime de rentes du Québec (RRQ) assure des prestations à taux uniforme plus importantes (181,18 $ par mois); de cette façon, les prestations d'invalidité totales dans le cadre de ce Régime (411,92 $) représentent 74 % et 51 % des seuils de faible revenu respectifs de Statistique Canada.

Les prestations d'invalidité dans le cadre du Régime de pensions du Canada pourraient être améliorées comme suit:

i) faire passer la partie à taux uniforme de son niveau actuel (1982) de 70,68 $ par mois à un niveau plus élevé, comme l'équivalent de la pension de la Sécurité de la vieillesse (SV) de 227,73 $ par mois qui était en vigueur de janvier à mars 1982; et

ii) faire passer la partie liée aux gains de 75 % de la pension de retraite imputée du cotisant à 100 % (de 230,74 $ à 307,65 $ par mois).

* D'après les seuils de faible revenu de 1969, mis à jour en 1982, pour une collectivité comprenant de 30 000 à 99 999 personnes.

...10

Cette proposition est formulée parce que le niveau des prestations en vertu de la Loi sur la sécurité de la vieillesse est maintenant considéré comme une prestation minimale de base pour les pensionnés. Ainsi, dans le cadre de cette proposition, les prestations disponibles aux invalides seraient égales à celles des pensionnés qui touchent des prestations de la SV et du RPC. Lorsque le pensionné invalide atteint l'âge de 65 ans, la partie à taux uniforme du RPC serait remplacée par les prestations de la SV d'un montant égal et la partie liée aux gains des prestations d'invalidité du RPC deviendrait une pension de retraite du RPC d'un montant égal. Les prestations touchées par le pensionné demeureraient exactement les mêmes.

Si les deux éléments étaient augmentés en 1982, les prestations d'invalidité maximales passeraient de 301,42 $ par mois ou 3 617 $ par année à 535,38 $ par mois ou 6 425 $ par année, ou à environ 97 % du seuil de faible revenu de Statistique Canada pour les personnes célibataires et 67 % du seuil de faible revenu pour les couples. Une prestation à taux uniforme de 227,73 $ par mois ne représenterait que 41 % du seuil de faible revenu pour une personne célibataire.

Le tableau ci-dessous présente les résultats des simultations du ministère des Assurances du Canada relativement à ces propositions. La date de mise en application prévue est janvier 1982.

...11

Tableau 1

RÉPERCUSSIONS RELATIVES AU FAIT D'AUGMENTER LES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ SUR LES DÉPENSES EN MATIÈRE DE PRESTATIONS EN 1982 ET SUR LA PREMIÈRE ANNÉE CRITIQUE

Changement	Augmentation des coûts en matière de prestations en 1982 (millions de $)	Augmentations en pourcentages		
		Prestations d'invalidité	Toutes les prestations	1ère année critique
Augmentation de la partie à taux fixe	197	65.5	6.6	1984
Augmentation de la partie liée aux gains	71	23.6	2.4	1985 (aucun changement)
Augmentation des deux parties	269	89.5	9.0	1983

RECOMMANDATION: La partie à taux fixe des prestations d'invalidité du RPC devrait être égale à la pension mensuelle de la Sécurité de la vieillesse et la partie liée aux gains devrait passer de 75 % de la pension de retraite imputée du cotisant à 100 %.

CONCLUSION

Le Comité est heureux d'avoir pu examiner les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada et d'avoir contribué à l'étude fédérale-provinciale actuelle relativement à un programme général de protection en matière d'invalidité. Il souhaite que ses recommandations en matière de changement seront adoptées éventuellement puisqu'elles devraient améliorer sensiblement le bien-être des invalides.